

## APONTAMENTOS METODOLÓGICOS SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Tadeu Alencar Arrais  
Professor Adjunto IESA/UFG/Brasil  
tadeuarrais@pq.cnpq.br

---

### Apontamentos metodológicos sobre desenvolvimento regional (Resumo)

O desenvolvimento regional voltou à cena política. O precedente da política regional europeia, bem como a atual PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), somado às diversas experiências de ação regional no Sul, Sudeste e Nordeste brasileiro, colocam para o debate a necessidade de discutir o desenvolvimento regional à luz de uma reflexão metodológica que não separe teoria e prática. Nesse debate consideramos importante estimular a reflexão sobre a ação. Qualquer estratégia de desenvolvimento regional que desconsidere a ação, essa traduzida pelo conjunto de interesses de indivíduos ou grupos sociais numa determinada base territorial, responderá apenas parcialmente aos dilemas do desenvolvimento regional. Para discutir esse tema, faremos apontamentos sobre as relações entre planejamento e desenvolvimento. Além disso, discutiremos os vínculos entre política regional e a desigualdade regional, finalizando com reflexões sobre a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) e as experiências do ABC paulista e da região do Seridó, no Nordeste brasileiro.

**Palavras chaves:** Desenvolvimento regional, ação regional, planos regionais, Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ABC paulista, região do Seridó no Nordeste brasileiro

---

### Apuntes metodológicos sobre el desarrollo regional (Resumen)

Las cuestiones del desarrollo regional han vuelto a la escena política. El precedente de la política regional europea, así como la actual Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), junto con las diversas experiencias de acción regional en el Sur, Sudeste y Nordeste de Brasil, llaman al debate sobre la necesidad de discutir el desarrollo regional con una perspectiva metodológica que no separe la teoría y la práctica. En este debate consideramos importante estimular la reflexión sobre la acción. Cualquier estrategia de desarrollo regional que no incorpore la acción -expresada por el conjunto de intereses de individuos o grupos sociales en una determinada base territorial-, responderá sólo parcialmente a los dilemas del desarrollo. Para discutir ese tema, se realizan algunas reflexiones sobre las relaciones entre organización y desarrollo. Discutimos, además, los vínculos entre política regional y la desigualdad social, finalizando con algunas reflexiones sobre la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) y las experiencias del ABC paulista y de la región del Seridó, en el Nordeste brasileño.

**Palabras llaves:** desarrollo regional, acción regional, planes regionales, Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), ABC paulista, región del Seridó en el Noreste brasileño

---

### **Methodological considerations on regional development (Abstract)**

Regional development has returned to the political scene. European regional politics, present-day PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), and several examples of regional action in the south, southwest, and northeast of Brazil highlight the need to discuss regional development from a methodological perspective that integrates theory and practice. In such a debate, the consideration of action is of great importance. A strategy of regional development that fails to regard action – a set of interests of individuals or social groups in a given territory – will respond only partially to the dilemmas of regional development. In order to discuss this topic, I will consider the relationships between planning and development as well as the links between regional politics and regional inequality, PNDR, and experiences from the ABC region in São Paulo State and from the Seridó region, located in the northeast of Brazil.

**Key-words:** Regional development, regional action, regional planning, Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), ABC paulista, Seridó región in Brazilian Northeast

---

### **Bases conceituais da ação**

Ação é um substantivo chave em qualquer estratégia de desenvolvimento regional. Ação também é um denominador do verbo, sem perder a qualidade de substantivo. A ação é tanto propriedade dos indivíduos como dos atores sociais. Ação, portanto, não é uma propriedade do espaço, mas dos grupos sociais[1]. Em se tratando de desenvolvimento regional é imprescindível qualificar os atores sociais a partir de sua ação. A ação, na acepção de Weber (1992), envolve “valores”, “tradições”, “objetivos”, por isso é relacional e esteve presente nas diferentes concepções de planejamento e desenvolvimento regional. Na tradição brasileira, por exemplo, o Estado foi um ator chave na distribuição de recursos no território e sua ação no espaço regional traduziu os interesses dos grupos hegemônicos nacionais em associação com os grupos regionais[2]. Em linhas gerais, a partir da década de 1950, a ação do Estado orientou dois padrões de intervenção. O *primeiro padrão* foi guiado pelas diretrizes do nacional desenvolvimentismo e priorizou a integração nacional e a intervenção pautada em grandes agências, a exemplo da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), Sudam (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e Sudeco (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste) [3]. Em suas diferentes matizes essa ação foi vertical e autoritária, pois o projeto da nação subordinou a região, bastando para isso observar a pouca margem para negociação com atores de outras esferas institucionais e também os movimentos sociais. O *segundo padrão*, mais contemporâneo, pautou-se no discurso que condenava o modelo de ação anterior, propagando a abertura econômica e a liberalização da economia como fórmula do crescimento. Muitos teóricos, a exemplo de Ohmae (1996), chegaram mesmo a decretar o fim do Estado-Nação. O discurso de intervenção de outrora foi condenado em função da ação em pequena escala e a emergência das economias regionais. Parte substancial da narrativa do desenvolvimento local se encaixou nessa lógica. Assim, entre ações *verticais* e ações *horizontes*, passamos da euforia da intervenção estatal para a euforia das respostas locais, sem perceber, teórica e empiricamente, que caíamos na vala comum das novas ortodoxias já denunciadas por Benko & Lipietz (1994). O problema, nesse sentido, não estava nos fins e muitos menos nos meios, mas no início, ou seja, na ação. Uma fração da teoria regional economicista naturalizou a ação como obra do mercado e outra fração, mais ligada à tradição sociológica, dedicou atenção à ação de determinados grupos sociais, procurando justificativas do “sucesso” no civismo e na coesão dos atores endógenos, como no clássico exemplo da Terceira Itália[4]. Cada uma dessas concepções influenciou determinadas concepções de planejamento e desenvolvimento.

### **Encontros entre planejamento e desenvolvimento**

O planejamento, da forma como compreendemos hoje, é produto da modernidade, ou seja, de uma forma específica de olhar o território a partir da racionalidade ocidental, como destacou Escobar (1992). Como componente da modernidade, em sua curta jornada, o planejamento perseguiu a idéia progresso por meio da modernização, tendo com pressuposto teórico o positivismo clássico etapista e com como baluarte político o Estado-Nação que planejou o território das mais deferentes formas, além de regular as relações entre capital e trabalho[5]. Na perspectiva política, sua ação foi vertical e carregada da positividade técnica, estratégia para ocultar as contradições da sociedade capitalista. Na lógica da modernização, durante o século XX, o adjetivo desenvolvimento foi progressivamente associado ao planejamento, ao ponto que o único caminho possível para atingi-lo seria através deste último. O método comparativo foi a solução para universalização das medidas do desenvolvimento, o que justificou as hierarquias entre os Estados-Nações e ocultou, entre outras questões, o colonialismo. A medida ocidental do desenvolvimento, traduzida em indicadores de consumo e renda, a exemplo do PIB (Produto Interno Bruto), foi balizada pelos órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas[6]. Assim se impôs a lógica econômica dominante como saída única, cuja falência foi decretada, décadas depois, pelo *Consenso de Washington* que impôs a desregulamentação da economia como receita universal para os países subdesenvolvidos. Dessa forma, as ações na arena política internacional foram tributárias de determinados conceitos de planejamento e desenvolvimento. O argumento ainda vale para os dias atuais, bastando para isso refletir sobre as correlações entre a “emergência” dos novos atores na arena política mundial e seu equivalente conceito de desenvolvimento, agora destituído de valores econômicos e mais próximos de predicados sociais, como a ampliação das liberdades, linha defendida por Sen (2000). O problema, ao que parece, é a persistência da perspectiva classificatória. Se nas narrativas do subdesenvolvimento o foco do problema era o espaço, preferencialmente a escala nacional, agora o foco parece direcionado para os pequenos grupos (“excluídos” ou não) ou mesmo para o indivíduo, quase sempre destituídos de sua história social e espacial. Essa destituição do passado implica, quase sempre, na desconsideração das territorialidades (que são históricas e não apenas espaciais) das pequenas comunidades, perspectiva que implica, como podemos deduzir a partir da leitura de Rua (2007), em mais um empecilho para construir modelos de desenvolvimento autônomos.

## Política regional e desigualdade regional

O que define uma política regional é a escala. Trata-se, em primeiro lugar, de uma política regionalizada e regionalização é ação[7]. Uma política regionalizada é aquela que expressa o quadro de intenções de diferentes atores sociais em uma dada base territorial, aqui qualificada de região. Dessa forma, uma política regional não se confunde com uma política setorial. Por exemplo, pode-se pensar em política de infraestrutura de transporte ou mesmo de incentivos fiscais para um território sem que isso se configure como política regional. Na política regional, a demanda pelas ações tem por objetivo alterar as feições de uma determinada região, assim como no caso clássico do Nordeste brasileiro. A mudança das feições de uma região a partir de uma determinada política regional tem relação com a própria natureza da interpretação sobre o significado e os fatores responsáveis por essa desigualdade. O documento do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), criado em 1958, expressa bem essa relação, exagerando na confiança de que o diagnóstico, por si só, poderia resolver o problemas “nordestinos”, o que resulta do deslocamento do enfoque político para o técnico. Esse documento, já clássico na literatura sobre intervenção regional no Brasil, propôs uma leitura do Nordeste brasileiro a partir de parâmetros diferentes daqueles que creditavam ao clima o resultado do “atraso” nordestino. A partir de então o debate sobre o atraso das forças produtivas e as políticas de industrialização localizadas recebe atenção[8]. Mas não há exemplo melhor do que aquele oferecido pelo território Italiano. Gramsci (1987), no primeiro quartel do século 20, já interpretava a questão meridional como problema territorial, expressão das estratégias de acumulação das classes capitalistas. Décadas depois, Putnam (2002) também diagnosticou os fatores da desigualdade italiana e seu resultado não poderia ser igual ao de Gramsci (1987), porque partiu de uma teoria diferente, direcionada para o civismo. Este olhou a Itália a partir do presente enquanto aquele a partir do passado. O primeiro observou a ação como fundamento da contradição histórica e o segundo naturalizou o presente, deslocando as contradições do campo dos interesses de classe para os interesses individuais e das pequenas empresas familiares, agora atores determinantes na economia daquela região. Este exemplo demonstra que, muito embora a desigualdade possa aparecer como um dado natural, como se já existisse antes mesmo dos

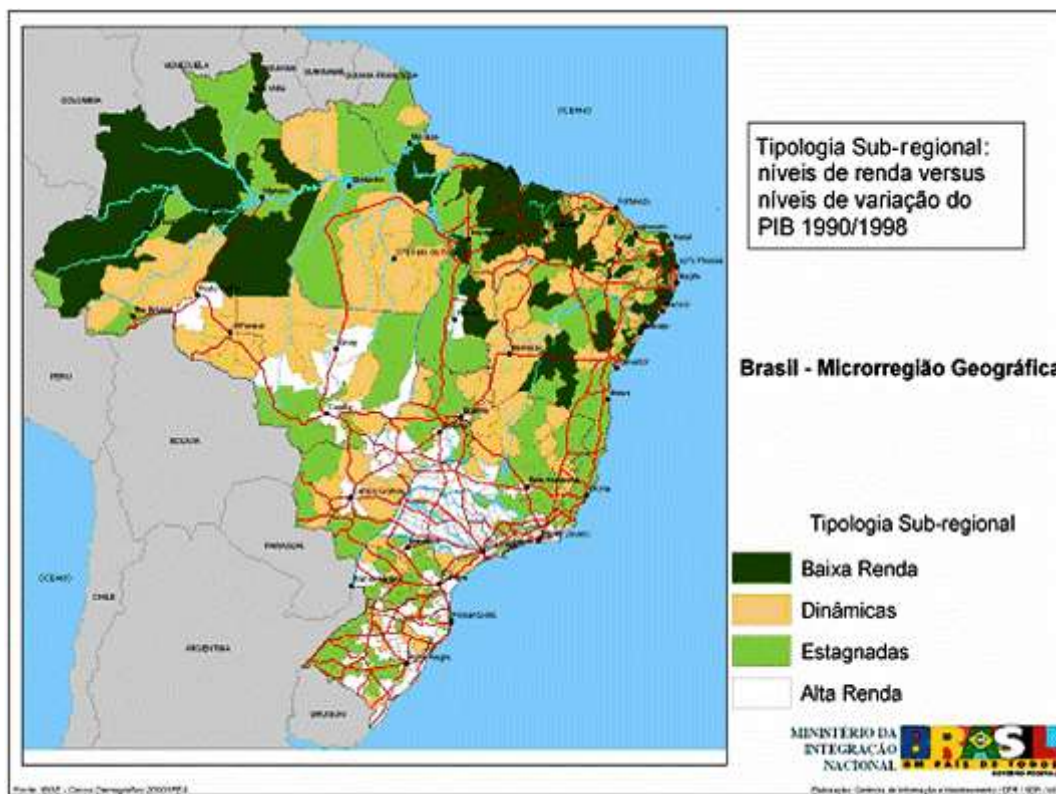
homens, as interpretações são diferentes. Isso ocorre porque a interpretação, não raras vezes, servirá à condução de políticas que não estão fora do escopo ideológico, fato já destacado por Oliveira (1977) em sua *Elegia para um (re)ligião*[9].

## Algumas experiências brasileiras

Antes de fechar as reflexões com algumas experiências brasileiras é necessário destacar dois pontos. O primeiro diz respeito ao reconhecimento da ampliação da diversidade territorial brasileira, resultado da progressiva inserção diferencial de várias regiões à economia internacional, fato já bastante analisado pela literatura brasileira (Araújo, 2000; Brandão, 2007). O segundo refere-se à própria mudança na concepção de intervenção do Estado, o que significa que não podemos considerar as novas experiências fora do contexto da política nacional.

### *A Política Nacional de Desenvolvimento Regional*

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo decreto lei n.6.047, de 22/02/2007 (Brasil, 2007), reforça o já clássico princípio das políticas regionais que é o de reduzir as desigualdades sociais expressas em uma dada base regional. A PNDR é nacional porque, diferentemente das políticas regionais anteriores, engloba todo o território nacional e é centralizada pelo Governo Federal, por intermédio do Ministério da Integração Nacional[10]. Muito embora seja nacional, a atuação no território não poderia ser homogênea, já que a PNDR partiu do reconhecimento da existência da desigualdade regional, objeto primeiro de suas ações. A visão territorial fundamenta-se em uma tipologia que considerou, no nível microrregional, o rendimento domiciliar médio e o crescimento do PIB *per capita*, o que resultou na classificação das microrregiões brasileiras como *baixa renda, estagnadas, dinâmicas e alta renda*. O mapa da tipologia, como demonstra Ferreira e Silva (2008), traduz a diversidade regional brasileira, rompendo a visão de oposição homogênea entre um Nordeste “atrasado” e um Sudeste “moderno”, ou mesmo a tradicional oposição entre rural e urbano, já que existem espaços estagnados ou de alta renda em todas as macrorregiões. Do ponto de vista da estratégia, foram estabelecidos escalas de ação prioritárias. A primeira escala é macrorregional, com foco para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, visão que reproduz, de certa forma, a concepção homogênea pautada nos programas de incentivos e fundos constitucionais, a exemplo do FCO (Fundo Constitucional do Centro Oeste). A segunda escala é a sub-regional, compreendida como campo de atuação privilegiado, a partir de 13 mesorregiões diferenciadas do PROMESO (Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais)[11]. Nessa escala ainda é preciso destacar a atenção dispensada para as RIDES (Regiões Integradas de Desenvolvimento). A PNDR demonstra o retrato regional brasileiro, focando regiões urbanas e rurais, regiões estratégicas para a segurança nacional, bem como regiões com fragilidade ambiental e social. Essa complexidade dos arranjos, entretanto, esbarra em nossa tradição política centralizadora, por um lado, mas também na concepção estadualista que impõe dificuldades na gestão financeira das políticas nacionais com foco regional. Aqui vale lembrar o exemplo europeu, com destaque para o FEDER (Fundo de Desenvolvimento Regional) e o Fundo de Coesão, cujo objetivo é a redução das desigualdades não apenas na escala das nações europeias vistas de maneira homogênea, mas na escala regional[12]. A necessidade de um mecanismo financeiro eficiente de condução da política regional é um dos principais desafios da PNDR. Dificilmente a PNDR terá sucesso sem o consenso de que uma política regional nacional deverá, necessariamente, adotar critérios claros sobre as estratégias de ação regional. Do contrário corremos o risco de reforçar a lógica das disputas territoriais ou mesmos dos fundos constitucionais, sem que isso implique numa forma de aprender a pensar a complexidade do território brasileiro por meio de uma política regional com caráter verdadeiramente nacional[13].

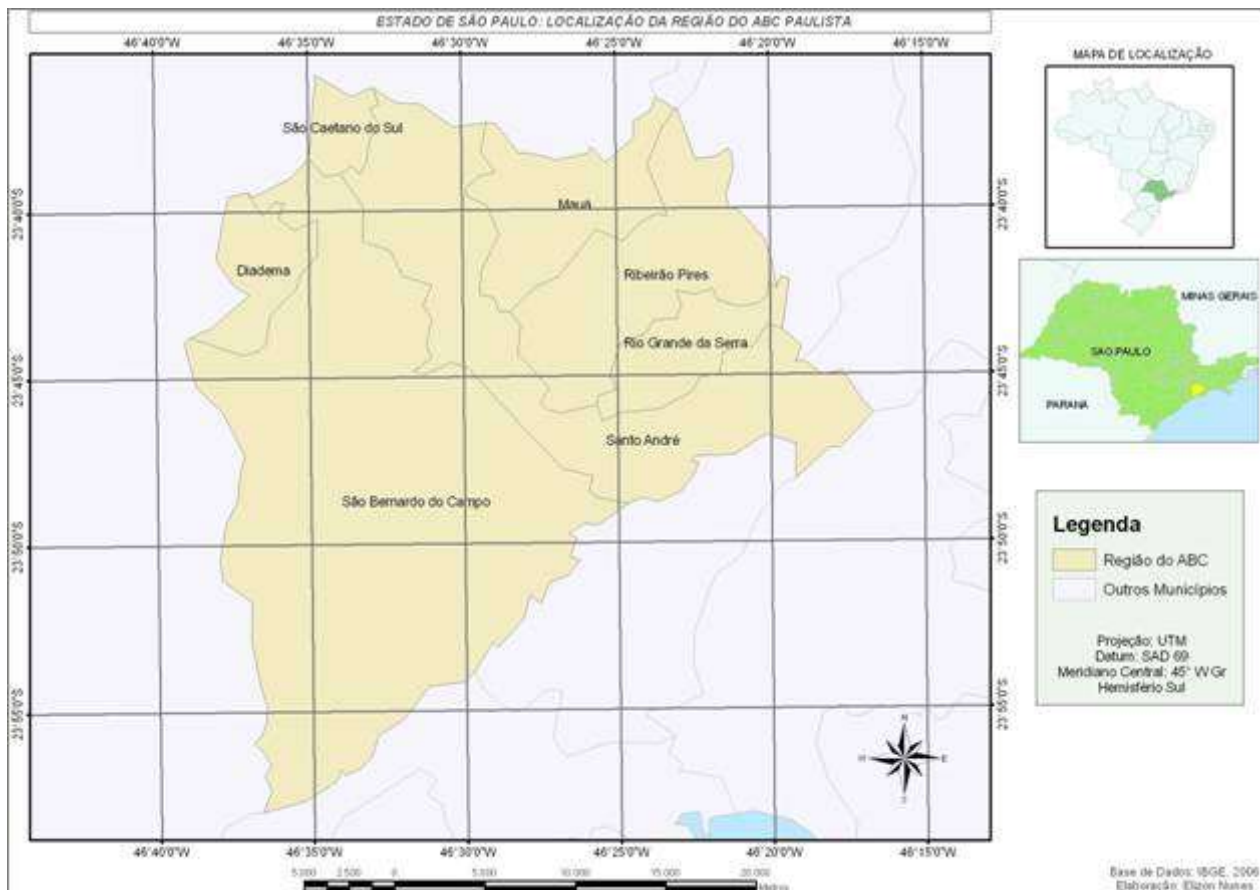


**Figura 1. Mapa das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

### ***O ABC Paulista***

A região do ABC Paulista, composta por municípios que integram a Região Metropolitana de São Paulo, já se transformou em um caso clássico da literatura sobre o desenvolvimento regional brasileiro contemporâneo[14]. Esse interesse se explica por algumas particularidades. A primeira é que o ABC Paulista surge no momento de reestruturação produtiva de uma região que fora adjetivada de berço do fordismo brasileiro, no bojo de sua macrorregião mais industrializada. A segunda guarda relação com a escala, ou seja, os problemas foram territorializados na escala intermunicipal, o que deslocou o foco da problemática regional das grandes regiões ou mesmo da escala metropolitana. A terceira resulta da coesão dos atores sociais endógenos, diferentes daqueles responsáveis pelo tradicional arranjo político fordista, a exemplo do Estado e das grandes corporações. Essas particularidades, já analisadas pela literatura (Klink, 2001; Viana, 2005), constituíram certo padrão de existência espacial marcado pela industrialização e o movimento sindical, o que garantiu, até certo ponto, o equilíbrio entre oferta de emprego, razoáveis salários para o operariado (considerando a média nacional) e produto econômico municipal. Ocorre que a abertura econômica, os novos padrões de produção pautados na flexibilidade, assim como a mobilidade das tradicionais plantas industriais ligadas ao setor automotivo para outras regiões, rebateram fortemente na produção econômica regional. A coesão, portanto, nasceu como resposta aos problemas regionais que atingiam mais de um município, por isso a ação seguiu uma linha institucional-pragmática, fato favorecido, conforme atesta Daniel (2001), pela identidade partidária de governos municipais da região. A trajetória institucional, também avaliada por vários autores (Daniel, 2001; Klink, 2001; Viana, 2005), inicia-se em 1990 com o *Consórcio Municipal da Bacia do Alto Tamanduate e Billings* e em seguida, no ano de 1991, foi criado o *Fórum Permanente de Discussão de Santo André*. Em 1992 o *Fórum ABC no ano 2000* já expressava as preocupações com os problemas advindos da ordem econômica nacional e internacional. A partir daí surgiram acordos setoriais que reforçaram a coesão entre os atores regionais. Em 1997 foi criada a *Câmara do ABC* e em 1998 a *Agência Econômica do Grande ABC*, hoje *Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC*, cuja missão “é unir as forças de instituições públicas e privadas para promover o desenvolvimento econômico sustentável da região do Grande ABC”. Como se pode notar foi um período de densidade institucional ímpar, já que as discussões ocorrem numa curta escala de tempo. Um ponto importante nessa trajetória foi a estratégia de informação, como bem observamos em diversos sites de instituições públicas e privadas que reforçam a marca ABC[15]. O nível de informação regional facilita a coesão regional, trabalhando a idéia de que os problemas e as soluções de um município passam,

necessariamente, pelo compartilhamento das decisões e ações. Entretanto, como bem coloca Viana (2005), a experiência de cooperação ainda esbarra em dificuldades legais, na medida em que em nossa legislação a idéia da escala intermunicipal não foi valorizada suficientemente. O fato é que o ABC paulista coloca exemplo sobre a possibilidade de coesão em uma escala eminentemente urbana, mas diferente, devido à sua história econômica, dos arranjos metropolitanos polarizadas pelas capitais. Dos sete municípios que formam o ABC paulista, em 2007, quatro tinham população acima de 400 mil habitantes (IBGE, 2007). A superação dos desafios (econômicos, sociais e ambientais), ao contrário dos arranjos metropolitanos tradicionais, passa pela relativização da polarização, uma vez que é preciso reconhecer o maior equilíbrio de poder na região, fator que gera a coesão política necessária para vencer os desafios da economia contemporânea.



**Figura 2. Mapa da região do ABC Paulista, São Paulo, Brasil**

### *A região de Seridó*

Ao contrário do ABC Paulista, o Seridó encontra-se numa região frequentemente considerada deprimida nas políticas regionais brasileiras. Situada no semi-árido do estado do Rio Grande do Norte, a região abrange uma área de 12.065,3 Km<sup>2</sup>, com 28 municípios, 17 dos quais, em 2007, com população abaixo de 10.000 habitantes (IBGE, 2007). Os principais municípios são Caicó e Currais Novos, com 60.656 e 42.066 habitantes em 2007, respectivamente[16]. O que chama a atenção na região são as preocupações com o desenvolvimento regional que emergiram no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó. Mas como surge e qual o propósito desse plano de desenvolvimento regional? A experiência está localizada no âmbito do Plano Estadual de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, proposto em 1997 (R.G.N., 2000). O Plano Regional, portanto, nasceu do cruzamento da necessidade institucional governamental como o envolvimento e reconhecimento no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte da coesão entre os atores sociais da região do Seridó. Mas o que diferencia e o que aproxima o Plano do Seridó de outras experiências brasileiras? O que aproxima é que o plano é parte da resposta às mudanças na dinâmica econômica regional[17]. Além disso, o protagonismo dos atores (Diocese de Caicó, instituições de ensino superior, cooperativas, sindicatos, Sebrae, associações empresariais etc.) foi fundamental na elaboração do plano. Já um ponto que difere, por exemplo, de experiências como a do ABC é a centralidade

do conceito de desenvolvimento sustentável, perspectiva de ação correta para o perfil de uma região cuja fragilidade ambiental é colocada à prova não apenas pelos rigores do clima, mas também por atividades econômicas predatórias[18]. Nos objetivos do plano, as mudanças da esfera econômica não estão separadas da esfera ambiental. O Plano do Seridó prevê programas e projetos distribuídos nas dimensões propostas, a saber: ambiental, tecnológica, econômica, sociocultural e política institucional (R.G.N., 2000). A definição dos programas e projetos e seus respectivos desdobramentos atenderam os delineamentos do diagnóstico elaborado pela equipe envolvida no plano, indicando os cenários desejados. Nessa perspectiva, qualificação de mão de obra, diversificação das atividades econômicas e fortalecimento da cidadania, foram horizontes apontados no diagnóstico e na estratégia como prioridades. Também se deve destacar o sistema de gestão do plano, assim organizado: 28 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, 3 Conselhos Sub-Regionais de Desenvolvimento Sustentável, 1 Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável e a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó. Na verdade, em uma região situada no sertão nordestino, cria-se uma estrutura técnico-burocrática capaz de estimular a discussão de alternativas para o desenvolvimento da região. A lição que fica, como bem apontou Beaungrand (2002), é que a valorização da identidade cultural (que também é territorial), foi elemento chave na mobilização para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó.

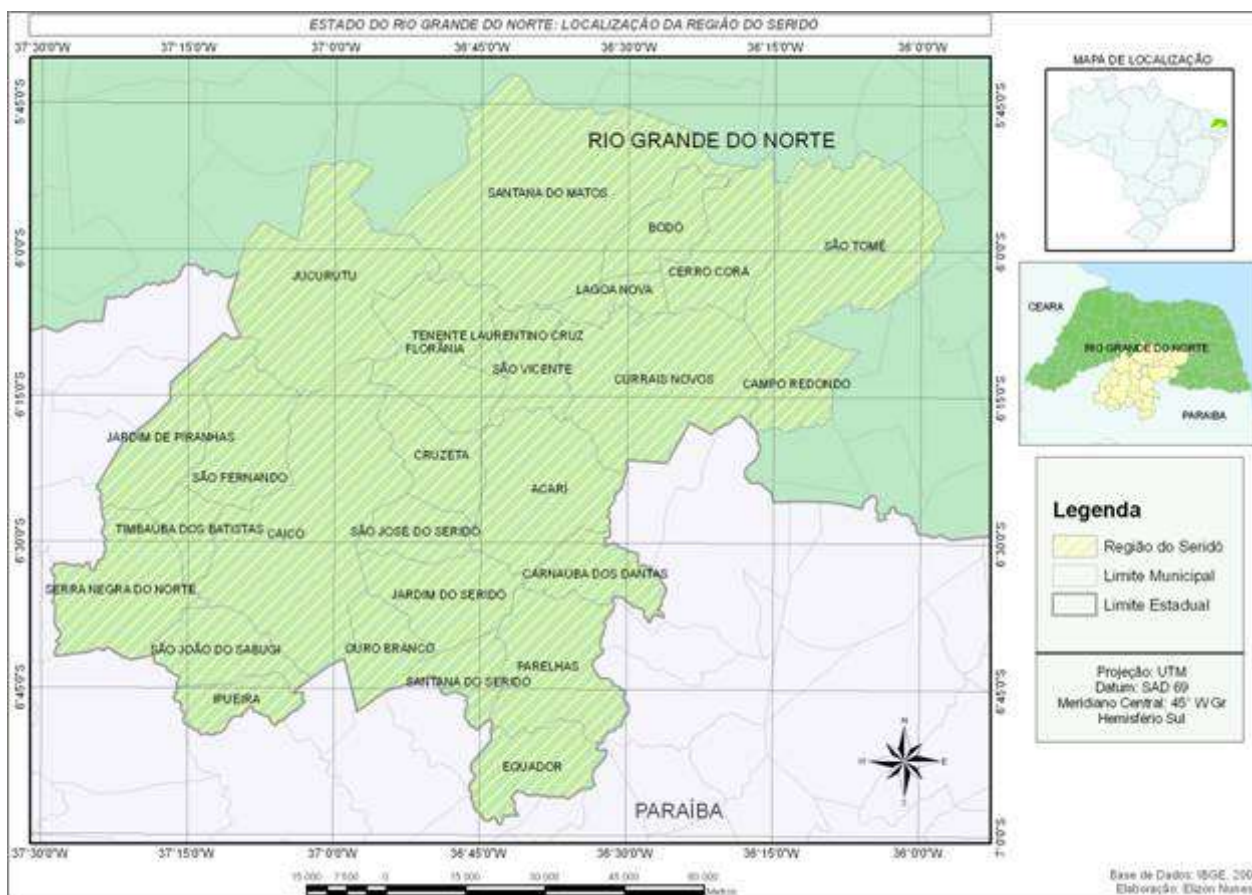


Figura 3. Mapa da região do Seridó, Rio Grande do Norte, Brasil

## Considerações finais

Os três exemplos citados são distintos na escala, no grau de articulação dos atores e no perfil econômico-demográfico das regiões. Para além das distinções, os exemplos demonstram preocupações regionais que florescem do cruzamento entre mudança na base econômica e necessidade de coesão dos atores sociais para a construção de melhores cenários regionais. Tanto na escala nacional, a exemplo do da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), quanto na escala “metropolitana”, como descrito no caso do ABC e também em relação aos espaços das “pequenas cidades”, como no Seridó, parece emergir uma consciência de que a solução dos problemas de diversas ordens (desemprego, mudança na base econômica, degradação

ambiental, oferta de serviços na área de saúde e educação etc.), mesmo que localizados na escala municipal, passa pela articulação regional, o que exigirá cada vez mais um grau elevado de articulação institucional. Diferentemente de outros países, a exemplo da França, o Brasil não estimulou um pensar e um agir regional, fato que foi reforçado por nossa tradição localista que remonta aos tempos coloniais. O desenvolvimento regional, especialmente a partir da década de 1950, foi tomado como sinônimo de planejamento regional, com forte caráter vertical. Atualmente, como indicam as experiências citadas, essa perspectiva vem mudando, uma vez que a abertura econômica, resultado da crise de investimento do Estado entre a década de 1980 e 1990, especialmente, exigiram, em diversas regiões, um grau de coesão dos atores sociais de base regional para discutir e propor soluções aos problemas comuns, sem descartar a participação decisiva do Estado. Dessa forma, podemos dizer, metodologicamente, que o desenvolvimento regional esteve (esta) entrelaçado com elaboração dos planos regionais, pois estes são compreendidos como a materialidade das intenções dos atores sociais de uma determinada comunidade regional. Dessa forma, os planos regionais já guardam as intenções dos atores sociais, indicando tanto seu grau de articulação quanto o jogo de forças (negociação, reivindicação, pressão etc.) na “arena política” regional e nacional. É possível dizer, nos dias de hoje, que temos um bom conjunto de diagnósticos capazes de, em diferentes escalas, apontar os problemas de uma determinada região. A questão metodológica, assim, não passa apenas pelo diagnóstico, mas pela interpretação do quadro de ações dos atores sociais de base regional que ocorrerá desde as discussões preliminares, passando pela elaboração dos objetivos e, principalmente, pela execução dos projetos setoriais. Reconhecer os conflitos, os jogos de interesses de uma determinada comunidade regional, é imprescindível na elaboração e, sobretudo, sucesso de qualquer estratégia de desenvolvimento regional. Este é, no nosso entendimento, um princípio metodológico fundamental revelado tanto pela teoria regional quanto pelas experiências em diversas escalas.

## Bibliografia

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro, heranças e urgências*. Rio de Janeiro: REVAN, FASE, 2000.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Seridó: uma região viável. In.: <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte012.html>. Acesso em 20/12/2008.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Rio Grande do Norte – a contribuição da experiência do Seridó. In.: CRUZ, José Luiz Vianna da (Org.). *Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Ed. SENAC Nacional, 2005.

BEAUGRAND, Eleonôra. Com quem contamos: desenvolvimento sustentável no semi-árido nordestino e sociedade civil. In.: *III Seminário Internacional Universidade, Trabalho e Trabalhadores - Transformações, Desafios e Perspectivas no Mundo do Trabalho: Autonomia e Autogestão*, UFMG - Belo Horizonte –MG, 2002.

BENKO, George & LIPIETZ, Alain. O novo debate regional. In.: BENKO, George & LIPIETZ, Alain (Org.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Lisboa: Celta, Oeiras, 1994.

BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento – as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. *Uma política de desenvolvimento econômico para o nordeste*. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1959.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n.6.047*, de 22 de fevereiro de 2007.

- DANIEL, Celso. Uma experiência de desenvolvimento econômico local: a Câmara Regional do Grande ABC. In.: GUIMARAES, Nadya Araújo e MARTIN, Scott. (Org.). *Competitividade e desenvolvimento – atores e instituições locais*. São Paulo: Editora SENAC-SP, 2001.
- ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In. WOLGANG, Sachs (Org.). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. São Paulo: Vozes, 1992. FERREIRA, Henrique Villa da Costa & SILVA, Antonio Roberto Albuquerque. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta inovadora para a redução das desigualdades regionais brasileiras. In.: *Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* – jan./abril 2008. Brasília: DF, Ministério da Integração Nacional, 2008.
- GALVÃO, Antônio Carlos Figueira. *Política de desenvolvimento regional e inovação – lições da experiência européia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- GRAMSCI, Antonio. *A questão meridional*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- IBGE. *Censo demográfico 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- KLINK, Jeroen Johannes. *A cidade-região – regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LACOSTE, Yves. *Os países subdesenvolvidos*. 6ª edição. São Paulo: Difel, 1970.
- LIPIETZ, Alain. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1988.
- MARKUSEN, Ann. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In.: DINIZ, Clério Campolina & LEMOS, Mauro Borges (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.
- OHMAE, K. *O fim do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. 2ª Ed., São Paulo: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*. 3ª ed., Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. LIMONAD, E., HAESBAERT, R., MOREIRA, R. (Org.). *Brasil século XXI – por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. Rio de Janeiro, Marx Limonad, 2004.
- RIO GRANDE DO NORTE (R.G.N.). *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó*. Volume 2. Rio Grande do Norte, Caicó, 2000.
- RUA, João. Desenvolvimento, Espaço e Sustentabilidades. IN: RUA, João (org.). *Paisagem, Espaço e Sustentabilidades*. Rio de Janeiro: EdPUC. 2007.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- VIANA, Mônica Antonio. A articulação regional no Grande ABC. In.: CRUZ, José Luiz Vianna da (Org.). *Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Ed. SENAC Nacional, 2005.
- WEBER, M. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

## Notas

- [1] A perspectiva do espaço sujeito já foi bastante analisada pela literatura regional. Dois bons exemplos são Lipietz & Benko (1994) e Lipietz (1988). Segundo este último: “Não há ‘região pobre’, há apenas regiões de pobres, e, se há regiões de pobres, é porque há regiões de ricos e relações sociais que polarizam riqueza e pobreza e as dispõem diferencialmente no espaço” (p. 29). A região ou o espaço sujeito é aquele desprovido de relações sociais, como se o que o espaço é não dependesse de uma instância material conduzida por homens concretos.
- [2] A definição de ator de Markusen (2005) é bastante útil: “Defino atores como instituições que funcionam como agentes decisórios, empreendedores que decidem estabelecer ou criar firmas em determinados locais e trabalhadores que tomam a decisão de migrar. (...) Outros atores são, também, importantes – entidades de caráter não lucrativo, cooperativas, grupos comunitários, associações profissionais, organizações religiosas, indivíduos e, acima de tudo, o Estado - ...” (2005, p. 58).
- [3] A Sudene, idealizada pelo economista Celso Furtado, surge em 1959. Em 1966 e 1967, em pleno regime militar, surgem, respectivamente, a Sudam e a Sudeco. O padrão de intervenção territorial pautado nas grandes agências foi rediscutido na década de 1990, o que resultou em extinção e posterior refundação dessas agências.
- [4] A chamada Terceira Itália, localizada no nordeste e norte daquele país, é tida como uma das regiões mais prósperas da Itália. O que chama a atenção dos estudiosos é o fato de essa região, considerada deprimida até o segundo quartel do século XX, ter conseguido alavancar-se via modernização dos setores tradicionais como vestuário (confecções), móveis, calçados, curtumes, tecidos, entre outros, organizados por pequenas e médias empresas familiares, com estrutura flexível e cooperação setorial, via, por exemplo, consórcios para pesquisa e qualificação de mão-de-obra.
- [5] Vejamos o caso do Brasil. Entre 1930 e 1945 o governo Vargas criou diversos conselhos, institutos, companhias etc., que traduziam a ambição centralista do Estado e seu progressivo peso na intervenção econômica. Um dos focos centrais, como destaca Ianni (1986), foi a intervenção na atividade econômica. Entre os órgãos criados nesse período estão: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), Conselho Federal do Comércio Exterior, Código de Águas, Código de Minas (1930), IBGE (1938), Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (1942) etc.
- [6] A mensuração do grau de desenvolvimento de um país a partir de um equivalente monetário, seja bruto ou relativo, é sempre um risco, pois esse resultado indica não a causa do subdesenvolvimento, mas seu efeito. Na geografia, Lacoste (1970) foi pioneiro na popularização dessa discussão. Muito embora também tenha considerado a baixa renda nacional média como uma característica do subdesenvolvimento nas décadas de 1960, esse autor destacou, entre outras características, a carência alimentar, a deficiência na agricultura, o fraco consumo de energia mecânica, o fraco desenvolvimento das classes médias, a frágil integração nacional etc.
- [7] Ribeiro (2004) aponta questões essenciais na discussão sobre a regionalização e a ação. Segundo a autora (2004, p.200): “De fato, regionalizar pressupõe poder, de duas naturezas distintas: em primeiro lugar, o poder de criar e estabelecer formas espaciais. E, em segundo lugar, o poder de institucionalizar (e garantir a permanência) a estas formas”.
- [8] Já na parte introdutória do GTDN encontramos o seguinte: “O Plano de Ação apresentado neste documento está estruturado em torno de quatro diretrizes básicas: a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada; c) transformação progressiva das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida” (Brasil, 1959, p.11).
- [9] Oliveira (1977) localiza o marco teórico de sua argumentação da seguinte forma: “O marco teórico desta investigação recusa, pelas considerações já expostas, a compreensão da emergência do planejamento regional no Nordeste do Brasil sob o enfoque dos ‘desequilíbrios regionais’, para examiná-lo sob a ótica da divisão regional do trabalho no Brasil, vale dizer sob a ótica do processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil” (Idem, p. 25.).
- [10] O Ministério da Integração Nacional, aprovado pelo Decreto Nº 5.847, de 14 de julho de 2006, exerce uma ampla gama de atribuições, que vão da concepção e aplicação de programas de desenvolvimento regional, passando pela defesa civil, políticas de irrigação e as estratégias de desenvolvimento regional, ordenamento territorial. Seu principal desafio é o de integrar as políticas setoriais numa escala regional.
- [11] Dentre as estratégias de desenvolvimento regional, de acordo com o Art. 3 – II, a atuação prioritária, em relação aos programas, terá como foco as Mesorregiões Diferenciadas, assim descritas: Alto Solimões, Vale do Rio do Acre, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Xingó, Bacia do Itapapoana, Vales do Ribeira e Guaraqueçaba, Grande Fronteira do MERCOSUL,

Metade Sul do Rio Grande do Sul, Seridó, Águas Emendadas, Chapada do Araripe e Vale do Jequitinhonha e do Mucuri. (Brasil, 1997).

[12] “Para acelerar a convergência económica, social e territorial, a União Europeia instituiu um Fundo de Coesão em 1994. Este fundo destina-se aos países cujo PIB médio por habitante é inferior a 90% da média comunitária. O Fundo de Coesão tem por finalidade conceder financiamentos a favor de projectos de infra-estruturas nos domínios do ambiente e dos transportes. Contudo, o apoio do Fundo de Coesão está sujeito a determinadas condições. Se o défice público de um Estado Membro beneficiário exceder 3% do PIB nacional (regras de convergência da UEM), nenhum novo projecto será aprovado enquanto o défice não estiver outra vez sob controlo.” In.: [http://europa.eu/scadplus/glossary/structural\\_fund\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_fund_pt.htm).

[13] Uma análise pormenorizada da política regional europeia é encontrada em Galvão (2004).

[14] A região do ABC Paulista é composta por sete municípios, como população total em 2007 de 2.529.876: Santo André (667.891), São Bernardo do Campo (781.390), São Caetano do Sul (144.857), Diadema (386.779), Mauá (402.643) Ribeirão Pires (107.046) e Rio Grande da Serra (39.270). IBGE (2007).

[15] Como exemplo citamos os sites da Agência de Desenvolvimento do Grande ABC (<http://www.agenciagabc.com.br/>), Consorcio do Grande ABC (<http://www.consorcioabc.org.br/>), Jornal do ABC (<http://www.jornaldoabcpaulista.com.br/>) e da Rádio ABC (<http://www.radioabc.com.br/index.asp>).

[16] Os municípios que fazem parte da região do Seridó são Acari (10.911), Bodó (2.542), Caicó (60.656), Campo Grande (10.462 - 214), Carnaúba Dantas (6.836), Cerro Corá (10.890), Cruzeta (7.825), Currais Novos (42.066), Equador (5.875), Florânia (8.313), Ipueira (2.035), Jardim de Piranhas (13.704), Jardim do Seridó (12.013), Jucurutu (17.501-934), Lagoa Nova (13.167), Ouro Branco (4.973), Parelhas (19.072), Santana do Seridó (2.729), Santana dos Matos (14.312), São Fernando (3.331), São João do Sabugi (5.765), São José do Seridó (3.925-175), São Tomé (11.115), São Vicente (5.819), Serra Negra do Norte (7.241), Tenente Laurentino Cruz (5.120), Timbaúba dos Batistas (2.295) e Triunfo Potiguar (3.272). IBGE (2007).

[17] Araújo (2006) sintetiza bem o quadro dessas mudanças: “A pecuária foi sua primeira grande atividade econômica. Ela fez do Seridó uma das retaguardas do povoamento das Capitânicas de Pernambuco, Itamaracá e Paraíba, no momento inicial da ocupação econômica e demográfica do nordeste. O algodão veio bem mais tarde, e se consorciou com as lavouras alimentares, nas terras altas e férteis. A mineração, que se expandiu nos anos 30/40 do século atual, constituiu outra importante fonte de expansão econômica da região. A exploração da Tantalita, de Berilo, da Scheelita e da Cassiterita gerou riquezas e empregos, importou e criou tecnologias, tornou a região conhecida e ampliou sua participação na vida política norte-riograndense. Foi esse o tripé básico da estruturação do espaço econômico do Seridó”.

[18] “Desse modo, é necessário considerar, na Dimensão Econômica, de um lado, a desestruturação da sua base econômica em período recente; a grande vulnerabilidade de sua economia às condições climáticas e a presença marcante do desemprego, do subemprego e da sub-remuneração da força de trabalho. E, de outro lado, a disponibilidade dos recursos e das oportunidades econômicas existentes, já assinaladas, a capacidade de modernização e introdução de novos processos produtivos por parte dos produtores, além da grande capacidade da população no aproveitamento dessas potencialidades, principalmente por meio dos pequenos negócios, que atualmente sustentam parte importante da economia e do emprego na região”. (R.G.N., 2000, p. 11).

[Edición electrónica del texto realizada por [Miriam-Hermi Zaar](#)]

© Tadeu Alencar Arrais, 2009

© *Biblio3W*, 2009

Ficha bibliográfica:

ARRAIS, Tadeu Alencar. Apontamentos metodológicos sobre desenvolvimento regional. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, nº 849, 30 de noviembre de 2009. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-849.htm>>. [ISSN 1138-9796].

[Volver al índice de Biblio 3W](#)



[Volver al men\u00fa principal](#)